

Sobre el sentido del silencio en las leyes de transparencia de España

A propósito de la STC 104/2018, de 4 de octubre, sobre nulidad del precepto autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa

Darío Badules Iglesias¹

RESUMEN

La STC 104/2018, de 4 de octubre, declara inconstitucional por contrariar la normativa básica en materia de transparencia la configuración del silencio como positivo en la normativa autonómica de Aragón. En este artículo comento la STC y analizo, después, algunos de los aspectos más destacados de la configuración del silencio administrativo en materia de transparencia. Critico la decisión del TC sobre la base de dos argumentos fundamentales: la normativa de desarrollo de la básica debe permitir mejorar la situación jurídica de los ciudadanos y el sentido del silencio debe entenderse como una especialidad procedimental.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información, silencio administrativo, STC 104/2018, Aragón.

ABSTRACT

The judgement by the Spanish Constitutional Court no. 104/2018, of October 4th, has declared the positive silence set out in a regional Transparency Act unconstitutional given the fact that it contradicts the State's Transparency Act, which establishes a negative silence in the event of non-response. In

- 1 Investigador predoctoral del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Correo electrónico: dbadules@unizar.es.

this paper I comment on the Court's decision and then analyze some of the more relevant aspects of the administrative silence in transparency issues. I also criticize the ruling on the grounds of two main arguments: regional laws usually are allowed to improve guarantees of citizens and the sense of administrative silence must be understood as a procedural specialty.

Key words: transparency, information access, administrative silence, Spanish Constitutional Court 104/2018, Aramón.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL SILENCIO POSITIVO EN LAS NORMAS AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA. II. ANTECEDENTES DEL CASO «TRANSPARENCIA ARAMÓN». III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 1. Constitucionalidad de la norma autonómica. 2. Constitucionalidad interpretativa de la norma autonómica. 3. Inconstitucionalidad de la norma autonómica. IV. DECISIÓN DEL TC: LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. V. VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO CONDE-PUMPIDO. VI. REFLEXIONES ACERCA DEL SILENCIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. 1. El silencio y otros elementos como parte del procedimiento administrativo «básico» común. 2. Incongruencias de la configuración del sentido del silencio en materia de transparencia. 3. El sentido positivo y la reclamación ante los órganos de transparencia. 4. Afectación de la resolución a otras normas autonómicas: algunas malas prácticas. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO: PLAZO DE RESOLUCIÓN Y SENTIDO DEL SILENCIO EN LAS LEYES ESPAÑOLAS DE TRANSPARENCIA.

I. INTRODUCCIÓN: EL SILENCIO POSITIVO EN LAS NORMAS AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA

La Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 104/2018, de 4 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* [BOE] del 01/11/2018) resulta de especial interés desde el punto de vista del Derecho Administrativo no solo porque declara la inconstitucionalidad mediata del carácter positivo del silencio en los supuestos de solicitudes de acceso a la información regulado por algunas normas autonómicas españolas, por contrariar lo preceptuado en la norma básica estatal, sino también porque entra en la raíz misma de la naturaleza del silencio administrativo.

En concreto, el caso se refiere a la Comunidad Autónoma de Aragón; sin embargo, esta decisión afecta en igual extensión al resto de Comunidades Autónomas que siguieron el mismo camino protector de los intereses ciudadanos (al menos, *a priori*) al establecer un sentido del silencio distinto que el de la norma estatal.

La STC aquí comentada va a servir de pretexto para recordar algunas de las incongruencias señaladas por la doctrina en lo que se refiere a la no respuesta por parte de la Administración y el carácter positivo o negativo de tal silencio en cuestiones de transparencia. Téngase en cuenta, como acabo de decir, que a pesar de que la declaración de inconstitucionalidad solo se refiere a la ley aragonesa, la extensión de sus efectos debería alcanzar a las demás normas autonómicas equivalentes², de ahí la envergadura del fallo.

II. ANTECEDENTES DEL CASO

«TRANSPARENCIA ARAMÓN»

En el caso objeto de esta STC, un ciudadano solicitó –en virtud de la legislación autonómica de transparencia–, acceso a información pública en poder de la entidad pública Aramón, Montañas de Aragón, SA (en adelante, Aramón), ante la presidencia de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, a la sazón, la consejera de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón. Ante la falta de respuesta en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud, el interesado pretendió hacer valer la estimación presunta del acceso a la información, según preceptuaba la ley aragonesa. A la solicitud de ejecución del acto presunto respondió el Gobierno de Aragón concediendo plazo de alegaciones a Aramón al entender que podría afectar a sus intereses y derechos. A esta resolución se opuso el interesado al considerar que el acto era firme y que todos los actos posteriores serían nulos de pleno Derecho, instando de nuevo la ejecución. Con posterioridad, la Administración dictó resolución desestimatoria, acto que dio lugar al recurso contencioso-administrativo que trae origen a esta cuestión. En tal contencioso, la Administración y Aramón instaron el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, como de hecho acabó sucediendo.

En resumen, la STC 104/2018 viene a resolver esta cuestión de inconstitucionalidad (la 5228-2017) planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, sala de lo contencioso-administrativo, por la posible vulneración de la norma estatal básica en materia de transparencia –la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en adelante, LTAIBG– por parte de la norma autonómica –Ley 8/2015, de 25 de

- 2 Además de Aragón, disponen (disponían) de una configuración positiva del silencio en materia de transparencia Cataluña, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Valenciana. Me remito al Anexo para información detallada sobre plazos y sentido del silencio en todas las Comunidades Autónomas.

marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; en adelante, LTA–, al disponer esta última que el carácter del silencio administrativo en materia de transparencia tendrá carácter positivo –art. 31.2 LTA–, frente al sentido negativo determinado por la norma estatal de carácter básico –art. 20 LTAIBG–.

En el proceso constitucional a que dio lugar, intervinieron la representación del interesado, de las Cortes de Aragón y del Gobierno de Aragón, en defensa de la constitucionalidad del precepto, siquiera fuera de forma interpretativa; y, en defensa de su inconstitucionalidad mediata, Aramón, el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado. El centro del proceso gira en torno a la interpretación que se hace de la competencia estatal para dictar las normas de carácter básico que han de regir el procedimiento administrativo común, en virtud del art. 149.1.18ª de la Constitución Española (en adelante, CE); y, en concreto, si el silencio forma parte del *iter* procedimental básico reservado al Estado.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Se pueden identificar hasta tres posturas distintas entre las planteadas por las partes de este proceso.

1. CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA AUTONÓMICA

Esta postura fue, fundamentalmente, la desarrollada por la defensa del interesado. Para él, estaríamos en presencia de especialidades procedimentales derivadas de la organización propia, tal como permite el mismo precepto constitucional que sirve de fundamento a este proceso³. Además, en su opinión, la norma aragonesa de transparencia, al establecer un sentido positivo del silencio, no estaría más que siguiendo el principio general recogido en la legislación del procedimiento administrativo común.

2. CONSTITUCIONALIDAD INTERPRETATIVA DE LA NORMA AUTONÓMICA

Sostenida por los servicios jurídicos tanto de las Cortes de Aragón como del Gobierno de tal Comunidad. Para la primera, cabría una interpretación conforme a la CE y a la norma estatal básica siempre que se considere que, en ausencia de

3 En el mismo sentido irá –entre otros argumentos y como se verá después– el voto particular del magistrado Conde-Pumpido, contrario a la declaración de inconstitucionalidad.

terceros que se opongan al acceso a la información, pueda operar el silencio positivo, no así si existieren, en cuyo caso operaría el negativo de la LTAIBG. Para el Gobierno de Aragón, cabe una interpretación armónica de la LTA y la estatal al remitirse la primera a la segunda en cuanto a los preceptos que regulan el procedimiento de transparencia.

3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA AUTONÓMICA

Defendida por Aramón, la Fiscalía y la Abogacía del Estado. La contradicción entre el precepto autonómico y el estatal básico sería patente y evidente. Se habrían invadido competencias estatales al determinar un sentido del silencio distinto al preceptuado por la normativa estatal básica en la materia (la LTAIBG). No cabría tampoco salvar la norma por vía interpretativa dado que la estatal es taxativa y, en caso contrario, se estaría vaciando de contenido.

IV. DECISIÓN DEL TC: LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como se ha adelantado ya, según el TC la norma autonómica aragonesa que establecía el silencio positivo entraba en contradicción mediata con la CE al quebrantar lo dispuesto en la norma estatal básica, que no admite matizaciones en cuanto al sentido del silencio, que ha de ser negativo.

En primer lugar, analiza el encuadre competencial de la norma estatal: solo si esta se ha dictado de manera legítima por el Estado, al amparo de alguna de sus competencias y si no existe ninguna interpretación posible conforme a la CE y a la norma estatal presuntamente infringida, corresponderá la declaración de inconstitucionalidad (como recuerda con profusa cita jurisprudencial en el Fundamento de Derecho [FD] 3º).

Así, la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE) sería la que permitiría a aquel la dicción del precepto de la LTAIBG que establece el silencio negativo en materia de acceso a la información pública. Descarta las competencias 1ª y 13ª del art. 149.1 CE al estimar que estas, como tiene dicho de manera reiterada, deben ser interpretadas de forma restrictiva. Por lo tanto, el establecimiento de la obligación de resolver por parte de la Administración y del sentido del silencio entrarían dentro del ámbito competencial propio del Estado con carácter básico, no solo para la regulación general, sino incluso para sectores específicos, como sería aquí la transparencia (FD 5º).

Además de lo anterior, señala que el silencio negativo, presunción de desestimación, opera como límite al derecho de acceso a la información en manos de los poderes públicos (y de otros obligados privados), de nueva configuración en la LTAIBG y en las correlativas autonómicas, pues tal acceso «puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo» (*ib.*).

Concluye, en fin, que la norma estatal es taxativa y, por consiguiente, no cabe interpretación conforme de la norma autonómica y procede, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de esta última.

V. VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO CONDE-PUMPIDO

En opinión de este magistrado, debería haberse procedido a desestimar la cuestión sobre la base de los siguientes argumentos.

Considera que «la determinación del sentido del silencio para concretos procedimientos administrativos constituiría una especialidad procedimental *ratione materie*», que estaría a disposición de las Comunidades Autónomas. Además, cree que «el procedimiento de acceso a la información pública no constituye un sector material, un tipo de actividad administrativa o una categoría de procedimientos administrativos, sino un procedimiento administrativo específico».

Es cierto que no constituye una mera actividad administrativa. Para ello se remite al hecho de que los obligados no son solo los poderes públicos, sino incluso personas privadas que pueden estar cerca del ejercicio del poder y, por lo tanto, disponer de cierta información. Además, en materia de acceso a la información ambiental, no sería el art. 148.1.18ª CE el empleado para fundamentar la competencia, sino el de legislación sobre el medio ambiente (art. 149.1.23ª CE).

Amén de lo anterior, se estaría cercenando la libre configuración de las instituciones políticas de las Comunidades Autónomas, pues si estas disponen de cierta información y configuran –se entiende– un sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos de carácter privilegiado frente a la norma general con respecto a su propia información, el Estado no tendría por qué impedirlo.

Finalmente, estima que, aun considerando la norma del silencio negativo básico como «común denominador», nada debería impedir una mejora del régimen jurídico del silencio por la normativa autonómica de desarrollo.

VI. REFLEXIONES ACERCA DEL SILENCIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

I. EL SILENCIO Y OTROS ELEMENTOS COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO «BÁSICO» COMÚN

No deja de ser llamativo que la configuración que hace el TC acerca del contenido y alcance de la legislación básica presenta algunos problemas. Así, según esta interpretación del Tribunal, parece que la legislación autonómica de desarrollo de la básica estatal no podría mejorar aquellas previsiones básicas. Dicho de otro modo, parece que la regulación estatal, al menos en esta materia, agotaría cualquier posibilidad de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, de especificación por parte de tales normas autonómicas.

Hay que recordar, en palabras de ÁLVAREZ CONDE, que la jurisprudencia del TC hasta la fecha ha tratado de «establecer que la normativa básica estatal no se traduzca en leyes “autosuficientes” y “omnicomprensivas”, limitándose a contener los principios básicos que regulen cada ámbito material concreto, sin descender nunca a regulaciones de detalle» (2004: 33), con cita profusa a distintos pronunciamientos jurisprudenciales, a los que me remito.

En efecto, si este silencio es entendido como parte sustancial de la competencia del Estado en materia de régimen jurídico del procedimiento administrativo común, como ha hecho el TC, quedará vedada la mejora autonómica. Hago propia la visión del voto particular del magistrado Conde-Pumpido puesto que, aunque la solución no carece de toda lógica, sí es cierto que existen reservas suficientes para considerar que aquella podría haber sido matizada.

Uno de los aspectos más comentados por la doctrina durante la tramitación de las leyes de transparencia, muy particularmente la estatal, fue el sentido del silencio y, en concreto, la limitación que supondría su configuración como negativo.

Ya señalaba FERNÁNDEZ RAMOS, respecto del proyecto de ley, que el criterio del legislador de establecer un sentido negativo al silencio fue «muy criticado por distintas organizaciones sociales y profesionales» (2013: 277). Se entendía que la inacción del obligado a suministrar la información no debía perjudicar al ciudadano, cuyos derechos ahora se ampliaban⁴.

Es más, en su opinión, no existía óbice competencial a que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su potestad legislativa de desarrollo y mejora de

4 Aunque como recuerdan FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, «el carácter desestimatorio del silencio [es el] criterio generalizado en Derecho comparado» (2014: 238).

la legislación básica estatal, regulasen para sus procedimientos un sentido positivo, al entenderse, como digo, como una *mejora*, una ventaja (*ib.*: 278).

En el mismo sentido, sostiene SENDÍN GARCÍA que «nada impide, en cualquier caso, que en el desarrollo que las distintas entidades públicas realicen de ese marco básico se flexibilicen los requisitos a los que se sujeta el ejercicio del derecho, pues la LT(AIBG), en cuanto norma básica, fija unas garantías mínimas que se deben ofrecer a todos los ciudadanos, pero no impide la ampliación de esas garantías» (2014: 144). En efecto, esta es la opinión mayoritaria de la doctrina que ahora el TC parece enmendar. Sí que es cierto, en todo caso, que la ampliación de derechos para algunos ciudadanos en detrimento de otros que puedan ver afectados los suyos propios no estaría justificada, según este mismo autor.

Para BLANES CLIMENT, sin embargo y en oposición a lo que considera el TC en la Sentencia aquí reseñada, estos derechos no estarían en peligro puesto que el juez encargado de hacer valer los efectos de un silencio estimatorio podría, sin duda, evitar su conculcación en el momento de ejecutar tal acto presunto de carácter estimatorio (2014: 289).

De entender, como hace el TC, que la normativa estatal básica es taxativa en cuestiones como el silencio o los plazos, estaríamos ante la misma tesitura para el caso en que el plazo máximo para resolver fuese mejorado por la ley autonómica. Es más, como se puede ver en el Anexo, dos Comunidades (Andalucía y Murcia) habrían mejorado, al menos en parte, el plazo máximo para resolver (20 días hábiles en lugar de 1 mes, o sea que la mejora tampoco es considerable). Siguiendo esta estricta interpretación del TC, estos preceptos podrían también vulnerar la CE de forma mediata al contradecir lo dispuesto en la ley estatal básica.

La que, a mi juicio, sí plantearía mayores problemas y entraría en evidente conflicto con la legislación estatal sería la propia de Extremadura. Según su ley de transparencia, el plazo máximo para resolver será de 30 días hábiles desde recepción de la solicitud. No es necesario explicar que 30 días hábiles es un plazo algo superior (por unos 12 días) al plazo de 1 mes (pues los fines de semana no son hábiles). En consecuencia, no solo no estaríamos ante una mejora, sino que estaríamos ante un empeoramiento de la situación que debería llevar, indudablemente, a una declaración de inconstitucionalidad (en este caso sí acertada).

2. INCONGRUENCIAS DE LA CONFIGURACIÓN DEL SENTIDO DEL SILENCIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La cuestión del silencio en materia de acceso a información fue estudiada ya incluso antes de la aprobación de la Ley *general* de transparencia. Digo «gene-

ral» porque es de todos sabido que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIA), ya había omitido su referencia al silencio y, por lo tanto, sería de aplicación el régimen general (de estimación por silencio, según el art. 43.2 de la entonces vigente Ley 30/1992, actual 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPAC]). Así lo señaló oportunamente CASADO CASADO (2013: 264).

Es cierto que, con la entrada en vigor de la LTAIBG, en caso de silencio operarí­a la supletoriedad de esta Ley en aplicaci3n de la LAIA; norma aquella que, como sabemos, determina el silencio negativo (supletoriedad basada en lo dispuesto en la Disposici3n Adicional 1ª; y ficci3n del silencio, *ex art.* 24.1 LTAIBG). Aunque, como seña­la CASADO (2014: 831-838) serí­a discutible la supletoriedad de dicha regulaci3n y no la de la LPAC, pues la norma que establezca un sentido negativo del silencio debe justificarlo «por razones imperiosas de interés general».

Comparto con esta autora sus consideraciones, que podrí­an, en parte, hacerse extensibles a lo que aquí­ nos ocupa. Siempre que se trate de una mejora, de un sistema más favorable a la ciudadaní­a, debe preferirse tal opci3n. Ahora bien, ¿es de verdad el régimen del silencio positivo verdaderamente un beneficio?

Como apunta esta misma autora (2013: 264), la soluci3n del silencio positivo no es la «mejor garantí­a del derecho, porque el solicitante solo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentaci3n solicitada». No es menester recordar que, ante la inacci3n con efectos estimatorios estamos ante un auténtico acto finalizador del procedimiento (art. 24.2 LPAC); acto que podrá ser ejecutado pero que, en la práct­ica, requerirá prácticamen­te en todo caso acudir a los tribunales para su ejecuci3n efectiva.

En la misma lí­nea, BLANES CLIMENT (2014: 286): «por mucho que se pueda entender concedido el derecho de acceder al documento, si luego la Administraci3n no lo entrega, el ciudadano se encuentra en una situaci3n muy similar a la del silencio negativo». Aunque seña­la también dos diferencias importantes, que harí­an de especial interés para los derechos de los ciudadanos la configuraci3n positiva del silencio: por una parte, que ya no podrí­a dictarse resoluci3n expresa desestimatoria (a salvo de la hipotética declaraci3n de lesividad); por otra, podrí­a instarse en vía contenciosa la ejecuci3n del acto firme. Cuestiones, como se ve, no menores, y que colocarí­an «en mejor situaci3n al ciudadano» (2014: 287).

Por otro lado, y no de menor importancia, debe recordarse que la reclamaci3n en materia de transparencia debe realizarse en un plazo determinado desde

que se produzcan los efectos del silencio negativo (ahora generalizado), según el art. 24.2 LTAIBG. Debe tenerse en cuenta que, como ha señalado la doctrina, este plazo perentorio en un acto presunto iría contra la doctrina constitucional que reconoce que tal plazo por la inactividad de la Administración no puede perjudicar al interesado (por todos, GUICHOT 2014: 78), por lo que su constitucionalidad sería discutible.

3. EL SENTIDO POSITIVO Y LA RECLAMACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE TRANSPARENCIA

Como se sabe, las leyes de transparencia estatal y autonómicas han configurado un sistema en el que las impugnaciones en vía administrativa han sido sustituidas por una reclamación ante el Consejo de Transparencia estatal o autonómico correspondiente. Esta reclamación, que es potestativa y previa a la presentación, en su caso y a voluntad de la persona solicitante, del oportuno procedimiento contencioso-administrativo, a mi juicio no tendría todo el sentido si estamos ante un silencio positivo. Me explico.

Si el silencio es negativo estamos, como es natural, ante una desestimación presunta, ante una ficción que, como se sabe, deja expedita la vía judicial. En este contexto, la vía administrativa permite evitar que se acuda innecesariamente a los tribunales, reduciendo así la litigiosidad, al ser subsanado el criterio por el «superior jerárquico» (entendiendo aquí como «superior» al Consejo de Transparencia, en tanto que órgano independiente, al que se le ha atribuido el conocimiento de dichas reclamaciones).

Sin embargo, si el silencio es positivo –como he recordado en varias ocasiones– no estamos ante una ficción sino ante un auténtico acto finalizador del procedimiento. Un acto que, para ser atacado deberá ser primero declarado lesivo para los intereses públicos (art. 107.1 LPAC). Pero, me pregunto: ¿qué sentido tiene presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia por un acto que reconoce –reconocía, pues, como ya hemos visto, el TC lo ha declarado inconstitucional– el acceso a la información. Uno no reclama lo que ya tiene, sino que exige su cumplimiento. Ahora bien, si –siguiendo a MARTÍN DELGADO– entendemos que este tipo de consejos «parece[n] adoptar más una posición de mediador que aquella a la que está[n] realmente llamado[s] a ser: «juez» –en vía administrativa– de un litigio que ha de resolver [...]» (2016: 17), en tal caso sí cobraría sentido tal reclamación.

En efecto, de la práctica habitual de este tipo de consejos se desprende el hecho de que, en muchas ocasiones, solo se otorga el acceso a la información solicitada cuando se presenta la reclamación ante el mismo, motivo por el que

procederá el archivo de la reclamación⁵. Actúa así la reclamación más que como una revisión en vía administrativa como una especie de catalizador o facilitador de la respuesta debida de manera originaria por el obligado en cuestión.

4. AFECTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN A OTRAS NORMAS AUTONÓMICAS: ALGUNAS MALAS PRÁCTICAS

La STC aquí comentada desplegó sus efectos frente a todos a partir del día siguiente de su publicación en el BOE (*ex art.* 164.1 CE), esto es, a partir del día 2 de noviembre de 2018. Como comentaba al principio, a pesar de que el pronunciamiento se refiere a la normativa aragonesa, debe entenderse que este extiende sus efectos al resto de normas autonómicas que prevén un silencio positivo.

A pesar de ello, hemos asistido a una modificación posterior de una ley autonómica de las que contempla el sentido del silencio de carácter positivo: la de Navarra. Esta, fue modificada por la Ley Foral 27/2018, de 24 de diciembre. Lejos de adecuar el precepto a la nueva STC, mantiene el criterio seguido hasta la fecha de considerarlo positivo. Ello no es óbice, sin embargo, para que, en todo caso, el pronunciamiento constitucional también afecte a esta Comunidad Autónoma y, consecuentemente, deba entenderse expulsado del ordenamiento tal precepto.

En este caso, como en tantos otros, asistimos a una práctica autonómica bastante extendida, pero no por ello menos criticable. La reproducción de la normativa básica por parte de las normas autonómicas fomenta una duplicidad así como un desajuste en caso de modificaciones de la Ley estatal que ha sido criticada por el TC (en este sentido, véase MARTÍN REBOLLO, 2017: 334). Sí es cierto que, de haber entendido que el silencio así como los plazos pueden ser mejorados, nada habría obstado a su inclusión en sentido diverso en las leyes autonómicas de Transparencia. Parece, sin embargo, que la configuración que de este asunto ha realizado el TC debe llevarnos a concluir que, lo más sensato, sería remitirse al procedimiento de carácter básico establecido en la LTAIBG.

VII. CONCLUSIONES

En definitiva, estamos ante una resolución jurisprudencial en buena medida criticable. Han sido variados los argumentos que han sido esgrimidos a favor de

5 No es este lugar en el que extenderse sobre el asunto, pero la doctrina ya ha señalado, con abundante estudio de las resoluciones del Consejo de Transparencia del Estado, que este hace una interpretación errónea de lo que significa el instituto del silencio administrativo. Para una explicación detallada, véase MARTÍN DELGADO (2016: 22-26).

una consideración del silencio positivo como competencialmente asumible en la relación entre la normativa básica y la autonómica de desarrollo.

A mi juicio, dos son los aspectos fundamentales que deberían haber llevado al TC a considerarlo compatible. Por un lado, el hecho de que la legislación básica deba ser el mínimo común de garantía de todos los ciudadanos; por otro, que estaríamos más bien ante una especialidad procedimental para la que deben tener margen de maniobra las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, el pronunciamiento es el que es y, salvo ulterior cambio en la doctrina constitucional, debe entenderse de general aplicación. Por ello, y en aras de la seguridad jurídica tan importante y tan desdeñada a veces, una reforma de las leyes de transparencia autonómicas que todavía prevén tal silencio positivo sería más que necesaria.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E. (2004): «La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica», *Revista española de la Función Consultiva*, pp. 23-42.
- BLANES CLIMENT, M.Á. (2014): *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, Cizur Menor, Aranzadi.
- CASADO CASADO, L. (2013): «El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras», *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, pp. 241-278.
- (2014): «Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, pp. 819-846.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013): «El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. / PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GUICHOT, E. (2014): «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones», en WENCES, I. / KÖLLING M. / RAGONE, S. (coords.): *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 61-79.
- MARTÍN DELGADO, I. (2016): «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», *XI Congreso de la AEPDA. Las vías administrativas de recurso a debate*, pp. 1-54.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2017): *40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*, Cizur Menor, Aranzadi.

SENDÍN GARCÍA, M.Á. (2014): «Transparencia y acceso a la información pública», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. / SENDÍN GARCÍA, M.Á.: *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Granada, Comares, pp. 93-196.

ANEXO

Plazo de resolución y sentido del silencio en las leyes españolas de transparencia

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	ART(S).	PLAZO DE RESOLUCIÓN	SENTIDO SILENCIO
Estado	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	20	1 mes desde recepción + prórroga igual	Negativo
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	32	20 días hábiles desde recepción + prórroga igual	N/D - Ley básica estatal: negativo
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	31	1 mes desde recepción + prórroga igual	Positivo (negativo tras STC)
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública	46	1 mes desde recepción + prórroga igual	Negativo
Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	13	1 mes desde recepción + prórroga igual	Negativo
Castilla y León estatal: negativo	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	9	1 mes desde recepción	N/D - Ley básica
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha	33	1 mes desde recepción + prórroga igual	Negativo
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	33-35	1 mes desde recepción + prórroga mitad	Positivo (negativo tras STC)
Comunidad de Madrid	No ha legislado: Ley básica estatal	—	—	—

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	ART(S).	PLAZO DE RESOLUCIÓN	SENTIDO SILENCIO
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (1)	41	1 mes desde recepción + prórroga igual	Positivo (negativo tras STC)
Comunidad Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana	17	1 mes desde recepción + prórroga igual	Positivo (negativo tras STC)
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	23	30 días hábiles desde recepción + prórroga igual	N/D–Ley básica estatal: negativo
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno	27	1 mes desde recepción	Negativo
Islas Baleares	No ha legislado: Ley básica estatal (2)	—	—	—
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	—	N/D–Ley básica estatal	N/D–Ley básica estatal: negativo
País Vasco	No ha legislado: Ley básica estatal	—	—	—
Principado de Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés	17	Remisión a Ley estatal	Remisión a Ley estatal
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	26	20 días desde recepción + prórroga igual (3)	N/D–Ley básica estatal: negativo

(1) Ha sido modificada recientemente por la Ley Foral 27/2018, de 24 de diciembre y, sin embargo, no ha sido modificado el sentido del silencio para adecuarlo a la STC 104/2018.

(2) La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears no se refiere a cuestiones de acceso a la información.

(3) No indica si hábiles o naturales, así que se presumirán que hábiles según la LPA C.

FUENTE: Elaboración propia a partir del texto de las leyes, a fecha de 31 de enero de 2019.